

# CIDADE CAMPO &

olhares de Brasil e Portugal

## Organização

Glaucio José Marafon

Eduarda Marques da Costa

Organização  
Glaucio José Marafon  
Eduarda Marques da Costa

# **Cidade e Campo: Olhares de Brasil e Portugal**



Rio de Janeiro  
2020



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Reitor*

Ricardo Lodi Ribeiro

*Vice-reitor*

Mario Sergio Alves Carneiro



EDITORA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Conselho Editorial*

João Feres Júnior (presidente)

Henriqueta do Coutto Prado Valladares

Hilda Maria Montes Ribeiro de Souza

Italo Moriconi Junior

José Ricardo Ferreira Cunha

Lucia Maria Bastos Pereira das Neves

Luciano Rodrigues Ornelas de Lima

Maria Cristina Cardoso Ribas

Tania Maria Tavares Bessone da Cruz Ferreira

Aníbal Francisco Alves Bragança (UFF)

Katia Regina Cervantes Dias (UFRJ)

Copyright © 2020, EdUERJ.

Todos os direitos desta edição reservados à Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, ou de parte do mesmo, em quaisquer meios, sem autorização expressa da editora.



EdUERJ

Editora da UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Rua São Francisco Xavier, 524 – Maracanã

CEP 20550-013 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Tel./Fax.: 55 (21) 2334-0720 / 2334-0721

[www.eduerj.uerj.br](http://www.eduerj.uerj.br)

[eduerj@uerj.br](mailto:eduerj@uerj.br)

*Editor Executivo:* João Feres Júnior

*Coordenadora Administrativa:* Elisete Cantuária

*Coordenadora Editorial:* Silvia Nóbrega de Almeida

*Assistente Editorial:* Thiago Braz

*Coordenador de Produção:* Mauro Siqueira

*Assistente de Produção:* Érika Neuschwang

*Supervisor de Revisão:* Elmar Aquino

*Revisão:* Elmar Aquino / Flavia de Holanda

*Capa:* Júlio Nogueira

*Projeto e Diagramação:* Emilio Biscardi

*Diagramação de e-book:* Calil Mello Serviços Editoriais

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/NPROTEC

C568 Cidade e campo: olhares de Brasil e Portugal [recurso eletrônico] / Organização Glaucio José Marafon, Eduarda Marques da Costa. - 1. ed. - Rio de Janeiro : EdUERJ, 2020.  
1 recurso online (306 p) : ePub.

ISBN 978-65-87949-05-5

1. Geografia humana. 2. Geografia urbana. 3. Territorialidade humana. I. Marafon, Glaucio José. II. Costa, Eduarda Marques.

CDU 911.3

Bibliotecária: Thais Ferreira Vieira CRB-7/5302

# Sumário

Prefácio

## **Parte I – Conceitos de cidade e campo – da dicotomia à relação cidade-campo**

Capítulo 1 - Cidade e campo: olhares de Brasil e Portugal

*Eduarda Marques da Costa e Glaucio José Marafon*

Capítulo 2 - Notas sobre as relações cidade e campo: um esforço de síntese

*Sonale Vasconcelos de Souza e Doralice Sátyro Maia*

Capítulo 3 - A possibilidade de levantar dados sobre a percepção espacial do rural e do urbano no Brasil

*Gabriel Bias-Fortes e Glaucio José Marafon*

## **Parte II - Políticas para os territórios rurais, urbanos e espaços metropolitanos**

Capítulo 4 - Mundo rural e biodiversidade: a territorialização das políticas públicas de desenvolvimento rural em Portugal

*Susana Clemente*

Capítulo 5 - Turismo, cultura, criatividade e desenvolvimento local: casos de estudo em municípios de pequeno porte demográfico em Portugal

*Eduarda Marques da Costa, Larissa de Mattos Alves e Angela Maria Endlich*

Capítulo 6 - Política urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica

*Angela Moulin S. Penalva Santos*

Capítulo 7 - Governanças Metropolitanas no Brasil: cooperações intergovernamentais e coparticipações instituintes para a sustentabilidade da

gestão dos territórios

*Augusto César Pinheiro da Silva*

### **Parte III - Temas-chave no quadro dos novos desafios para os territórios**

Capítulo 8 - Agricultura em espaço metropolitano: dinâmicas, tipologias e políticas espaciais para a sustentabilidade

*Patrícia Abrantes e Eduardo Gomes*

Capítulo 9 - Transporte e Cidades Saudáveis: realidades, políticas e intervenções em Portugal

*Nuno Marques da Costa, Ana Louro e Eduarda Marques da Costa*

Capítulo 10 - Mobilidade e segurança em contexto urbano: contributos para a redução do risco em populações idosas

*Paulo Nuno Nossa e Anabela Mota-Pinto*

Capítulo 11 - Atuação da rede de gestão empresarial no território brasileiro no início do século XXI

*Paulo Wagner Teixeira Marques e Miguel Ângelo Ribeiro*

Anexo 1

Anexo 2

Anexo 3

Sobre os organizadores

## Prefácio

O presente livro se constitui de uma compilação de textos estruturados em três partes.

A parte I centra-se na discussão dos “Conceitos de campo e cidade – da dicotomia à relação cidade-campo” e como a sua evolução nos leva para os conceitos de rural, urbano e relações rural-urbano. Esta abre com um capítulo de E. Marques da Costa e G. Marafon, de introdução às temáticas, frisando as transformações globais e, mais em particular, as verificadas nas realidades brasileira e portuguesa, com o título do livro: “Cidade e campo: olhares de Brasil e Portugal”.

Seguem-se, ainda na parte I, dois capítulos centrados no caso do Brasil: o capítulo 2, “Notas sobre as relações cidade e campo: um esforço de síntese”, de Souza e Maia, discussão que se complementa com o texto do capítulo 3, intitulado “A possibilidade de levantar dados sobre a percepção espacial do rural e do urbano no Brasil”, de G. Bias-Fortes e G. Marafon.

Após a discussão de conceitos e critérios, entramos na parte II do livro, em que se introduz a temática “Políticas para os territórios rurais, urbanos e espaços metropolitanos”. Esta segundo parte inicia-se com o capítulo 4, de S. Clemente, intitulado “Mundo rural e biodiversidade: a territorialização das políticas públicas de desenvolvimento rural em Portugal”, no qual a autora traz para a discussão a orientação da política de desenvolvimento rural na União Europeia, que veio promover novas atividades para além da agricultura, contribuindo para a diversificação funcional e para o seu desenvolvimento.

O capítulo 5, de E. Marques da Costa, L. Matos e A. Endlich, intitulado “Turismo, cultura, criatividade e desenvolvimento local: casos de estudo em municípios de pequeno porte demográfico em Portugal”, reporta três exemplos da



realidade portuguesa (os municípios de Montemor-o-Novo, Coruche e Óbidos), mostrando outras alternativas que se colocam ao desenvolvimento dos territórios rurais.

No capítulo 6, de Ângela Santos, intitulado “Política urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica”, explica-se de forma detalhada a evolução do fenómeno da urbanização na realidade do Brasil e como as políticas relacionadas com o “urbano” foram sendo produzidas de forma a irem se adaptando às aceleradas mudanças ocorridas.

Em seguida, o capítulo 7, de Augusto Silva, com o título “Governanças metropolitanas no Brasil: cooperações intergovernamentais e coparticipações instituintes para a sustentabilidade da gestão dos territórios”, reporta que, para responder às novas formas de organização territorial, a gestão territorial avança para formas multiescalares, envolvendo diferentes entidades político-administrativas que, pelas suas competências, só podem atuar em determinadas configurações territoriais.

A parte III, intitulada “Temas-chave no quadro dos novos desafios para os territórios”, inicia-se com o trabalho de P. Abrantes e E. Gomes. Esses autores apresentam o capítulo 8, “Agricultura em espaço metropolitano: dinâmicas, tipologias e políticas espaciais para a sustentabilidade”, e fazem uma proposta de classificação dos municípios da Região Metropolitana de Lisboa, tendo em conta o tipo de agricultura que pode ser encontrada nos diferentes contextos de urbanização.

Seguem-se dois trabalhos centrados na questão do transporte e mobilidade. O capítulo 9, com o título “Transporte e Cidades Saudáveis: realidades, políticas e intervenções em Portugal”, elaborado por N. Marques da Costa, A. Louro e E. Marques da Costa, traz para cima da mesa a questão do planeamento urbano com vista à promoção de cidades saudáveis e ao papel que o transporte e a mobilidade podem deter nesse processo. O capítulo 10, de P. Nossa e A. Mota-Pinto, continua a problemática da mobilidade. Nesse caso, aplicada ao grupo dos idosos. “Mobilidade e segurança em contexto urbano: contributos para a redução do

risco em populações idosas” é um capítulo que retrata o problema do envelhecimento e como a mobilidade condicionada, fomenta o isolamento.

O capítulo 11 encerra a parte III e relaciona-se com a constituição de redes de gestão empresarial. Tendo por base o título de P. Marques e M. Ribeiro, “Atuação da rede de gestão empresarial no território brasileiro no início do século XXI”, voltamos à discussão sobre a importância de definir e compreender as formas de organização do território, tema com que iniciamos a presente obra.

As realidades do Brasil e Portugal, apesar de muito distintas pelas dimensões dos dois países, pelas formas de organização e competências político-administrativas e pelo diferente desenvolvimento das políticas setoriais e territoriais, apresentam aspectos em comum, que aqui serão discutidos. Obrigado a todos os que aceitaram participar deste livro e assim contribuíram para fortalecer o conhecimento geográfico.

Eduarda Marques da Costa – Universidade de Lisboa  
Glaucio José Marafon – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

## **Parte I**

### **Conceitos de cidade e campo – da dicotomia à relação cidade-campo**

# Capítulo 1

## Cidade e campo: olhares de Brasil e Portugal

Eduarda Marques da Costa

Glaucio José Marafon

### **Introdução**

As designações cidade e campo têm desde sempre inspirado múltiplas leituras em geografia e sociologia, passando-se de uma abordagem centrada na caracterização e na evolução do campo e da cidade para novas abordagens que, nas últimas três décadas, consideram a emergência de espaços toldados pela urbanização estruturada em torno da acessibilidade. Estes configuram lugares onde se misturam características urbanas e rurais e onde se desenvolvem novas funções e novos padrões de ocupação social e econômica. A presente obra, intitulada *Cidade e campo: olhares de Brasil e Portugal*, apresenta nos capítulos seguintes um conjunto de onze contributos centrados em temas da geografia, retratados nas realidades dos dois países, cujos conteúdos se estruturam em três partes.

O presente capítulo desenvolve-se em torno de um conjunto de reflexões teóricas de partida baseadas na perspectiva de vários autores internacionais, fazendo o contraponto com a perspectiva apresentada pelos autores dos capítulos desta obra.

### **Conceitos de cidade e campo – da dicotomia à relação cidade-campo**

A primeira parte do presente livro gira em torno da discussão dos conceitos de cidade e campo, tendo em consideração não só a sua evolução, mas também a importância que assumiu a relação entre estes ao longo dos vários séculos. A

passagem de uma realidade em que o campo estava claramente separado da cidade tem na realidade europeia uma expressão mais antiga, mobilizada pelas atividades comerciais e de governação impulsionadas pela revolução industrial, que motivou um maciço êxodo do campo para as cidades. No caso da realidade brasileira, os processos conducentes à construção do urbano assumiram uma natureza política muito forte, e a industrialização como motor de crescimento das cidades é um fator mais tardio. O capítulo “Notas sobre as relações cidade e campo: um esforço de síntese na realidade brasileira”, de Souza e Maia, percorre um caminho sobre a literatura, no sentido de compreender as transformações ocorridas entre a cidade e o campo, considerando uma perspectiva marxista e usando um foco sociológico que explica a produção do espaço como sendo um resultado da divisão do trabalho, da expansão do capitalismo e da detenção dos meios de produção, como enfatizaram autores datados da década de 1970, como Lefevre (1970) e Queiroz (1978), citados por Souza e Maia (2019).

Contudo, a leitura dicotômica evoluiu. Autores como Rémy e Voyé (1992) deram um forte contributo para a compreensão das cidades e do fenômeno da urbanização, explicando que o modo como as relações sociais se estruturam é fortemente induzido pela morfologia do espaço em que se reside. Nesse sentido, os autores defenderam que o aumento da acessibilidade determinou a disseminação espacial das funções citadinas e, com elas, novas formas de apropriação dos espaços de residência.

A melhoria da acessibilidade por modo rodoviário e a expansão da posse e da utilização do automóvel vieram a conduzir a integração de novos espaços e a acelerar as transformações na composição e na diversificação das atividades econômicas, dando ao campo características urbanas, nomeadamente na envolvente das cidades, num modelo de ocupação mais dispersa, onde encontramos residências e atividades econômicas consumidoras de espaço, que resultam do processo de desconcentração das cidades. Passamos, assim, da perspectiva campo-cidade para a perspectiva urbano-rural, na medida em que o campo ultrapassa o seu papel de produtor agrícola, vindo expandir novas funções

industriais e terciárias e, no caso do campo localizado na envolvente das cidades, expande-se a função residencial, dando lugar a um conjunto de novas relações entre o urbano e o rural (Marques da Costa, 1997).

No caso das áreas urbanas de maior dimensão e pujança funcional, esses fenômenos deram lugar ao que François Ascher (1998, 2005) designou de *metapolis*, um território resultante de processos onde confluíu uma ocupação urbana multipolar estruturada em torno de vias de comunicação e onde os espaços de cariz rural funcionaram como espaços intersticiais de menor densidade, mas cuja malha de relações se encontrava plenamente integrada à rede de polos que configuravam as metrópoles (Marques da Costa, 2000).

Anteriormente a essa designação, surgiu o conceito de *metropolização*, cuja incidência “não se restringe às regiões metropolitanas, já que incorpora as cidades médias, as pequenas e o chamado ‘mundo’ rural, hoje muito transformado e incorporando urbanidades.” (Ferreira et al., 2013, p. 460).

Nesse contexto de mudança na mobilidade e nas decorrentes transformações do território, os critérios estatísticos de classificação das cidades e de urbano-rural, tradicionalmente defendidos pelos Institutos Nacionais de Estatística, sofreram uma necessidade de adaptação, urgindo igualmente efetuar uma reflexão que desenvolvesse critérios de comparabilidade entre os sistemas estatísticos dos vários países, de forma a ter uma leitura coerente da evolução do fenómeno da urbanização nos vários países e regiões do mundo.

O fenómeno de suburbanização característico dos anos 1950 e 1960 na realidade norte americana e europeia é substituído por uma expansão dos espaços periurbanos e rurbanos, cujos critérios de identificação assentam, entre outros, na densidade populacional, no perfil de atividades económicas e na estrutura de movimentos pendulares. Esses processos foram tratados por autores a propósito das realidades metropolitanas e rurais do Brasil (Coy et al., 2019) e de Portugal (Abrantes, 2011; Loupa-Ramos et al., 2013), tendo estes procurado lançar novas metodologias de classificação dos espaços que contemplassem essas novas categorias de ocupação.

O tópico centrado nas relações urbano-rurais ganha, no quadro europeu, uma relevância assinalável quando, em 1999, é publicado o “EDEC-Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário” (em título original: “ESDP European Spatial Development Perspective – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union”, EC, 1999), documento que resulta de uma vasta investigação sobre as transformações econômicas, sociais e territoriais no território europeu e da consensualização entre os ministros nacionais que tutelam o ordenamento do território. A sua aprovação em 1999, seguida da aprovação em Tampere, também em 1999, de um Programa de Ação, foi um marco para o início de uma estratégia com vista ao desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu, destacando-se como primeiro princípio o “Desenvolvimento espacial policêntrico e nova relação cidade-campo” (Ferrão, 2004; Marques da Costa, 2006).

Nesse documento, foi assumido como fundamental para o equilíbrio territorial a importância de reforçar a parceria entre os territórios urbanos e rurais. Contudo identificaram-se grandes diferenças entre as áreas rurais localizadas junto às grandes cidades e as áreas urbanas localizadas em contexto rural (EC, 1999, p. 66-8), pelo que importava recorrer a critérios e classificações territoriais mais avançadas que as dicotômicas. É nesse contexto que se seguiram de imediato dois estudos suportados pelo Programa ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) para o período de 2000 a 2006: um primeiro, cujo objetivo foi apresentar uma tipologia de grandes cidades no quadro europeu (ESPON 1.1.1., Urban Areas as Nodes in a Polycentric Development); e um segundo, cujo objetivo era propor uma tipologia de territórios urbanos e rurais (ESPON 1.1.2. – Urban-Rural Relations in Europe). O estudo “Urban-Rural Relations in Europe” apresentou uma tipologia de seis classes de territórios, cujos critérios de classificação de base eram: densidade populacional, dimensão das cidades e tipos de ocupação do solo extraídos a partir do CORINE Land Cover (Bengs e Schmidt-Thomé, s/d, p. 26).

Paralelamente aos trabalhos referidos, o Eurostat e a OECD investiram também no desenvolvimento de metodologias de classificação dos espaços rurais e urbanos. De uma tipologia inicial de espaços rurais produzida em 1994, cujo objetivo foi dar suporte a um estudo sobre emprego – com uma proposta de três tipos de espaços: áreas rurais remotas, áreas rurais economicamente integradas e áreas rurais intermédias (OECD, 1994, apud Clemente, 2016) –, avançou-se para outras propostas de classificação, sendo que as mais recentes recorrem a um novo tipo de indicadores que se extraem da utilização de imagens de satélite. Os referidos indicadores de imagem, combinados com indicadores estatísticos clássicos, permitem compreender e catalogar melhor as transformações territoriais. Citemos aqui um dos mais recentes documentos de referência, intitulado *Methodological manual on territorial typologies*, cuja última versão, publicada em 2018, apresenta várias catalogações de territórios: territórios urbanos, áreas costeiras, áreas de montanha e, entre outras, uma tipologia de espaços urbano-rurais – que os divide em: áreas predominantemente urbanas, áreas predominantemente rurais e áreas intermédias.

No caso português, paralelamente à classificação de natureza político-administrativa associada à “Cidade”<sup>1</sup>, procedeu-se à criação de uma “Tipologia de Áreas Urbanas”, criada pelo INE em parceria com a Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU)<sup>2</sup>, classificação posteriormente atualizada em 2009 e 2014, em que, apesar de se manterem as três classes de território, a unidade de base desce abaixo da freguesia, respondendo ao critério do Eurostat<sup>3</sup> (Marques da Costa, 2017).

No caso brasileiro, Rodrigues (2014) apresenta uma proposta de classificação dos municípios brasileiros baseada em dezenove indicadores estruturados em três dimensões (1. Estrutura demográfica, 2. Nível de desenvolvimento e 3. Dinâmica territorial, considerando-se como exemplos de indicadores de cada uma destas a população, o nível ocupacional nos serviços e o peso das migrações pendulares), que, após uma análise fatorial, dão lugar a uma tipologia diversificada de territórios. Segundo Rodrigues, 2014, p 20),



De acordo com esta tipologia, os municípios brasileiros estão classificados em sete categorias, contando com três tipos de urbano: urbano metropolitano, urbano de alta densidade e centros urbanos; três tipos de rural: rural agrícola, rural semiperiférico e rural periférico. Observa-se ainda uma categoria intermédia, na qual se observam características urbanas e rurais, por isso denominada de espaços urbano-rurais.

Mas a proposta anterior não elimina as limitações na classificação dos territórios que, mesmo estando na influência de metrópoles, persistem com cariz rural devido ao tipo de atividades e de ocupação do solo existente. Por outro lado, a consideração da escala municipal não permite detectar os diferentes padrões de densidade populacional e de atividades. Essas limitações do sistema estatístico de classificação de urbano e rural, no caso brasileiro, são discutidas no capítulo intitulado “A possibilidade de levantar dados sobre a percepção espacial do rural e do urbano no Brasil”, texto de Bias-Fortes e Marafon, que refere a insuficiência dos critérios do IBGE na classificação dos territórios em rural e urbano. Os autores vêm salientar o interesse de introduzir uma nova questão no Censo Populacional dirigida ao residente, que classifique a sua percepção sobre o seu local de residência, complementando os critérios estatísticos existentes.

### **Políticas para os territórios rurais, urbanos e espaços metropolitanos**

A questão dos conceitos e das respectivas metodologias para classificação dos territórios em categorias que vão para além da classificação dicotômica, ganha crescente importância, na medida em que servem de base à seleção dos territórios onde são implementadas as políticas e onde se tutelam diferentes organizações de governança. Ou seja, não só as competências dos territórios são distintas, como também as políticas e o orçamento que a estes destinamos são diferentes, demonstrando-se a pressão em obter critérios claros na classificação em diferentes categorias de ocupação.

O capítulo de Clemente, intitulado “Mundo rural e biodiversidade: a territorialização das políticas públicas de desenvolvimento rural em Portugal”, traz para a discussão a orientação da política de desenvolvimento rural na União

Europeia, que veio promover novas atividades para além da agricultura, contribuindo para a diversificação funcional e para o seu desenvolvimento e confirmando a separação do rural em relação ao campo e à função agrícola. Nessa afirmação de outras dimensões, falemos da dimensão ambiental, em particular a centrada na conservação da natureza e da biodiversidade, que encontrou nas políticas da União Europeia outro foco para as políticas de desenvolvimento rural. Aqui se destacam, por um lado, a criação da *Rede Natura 2000*, criada em 1992, diretamente vocacionada para “aves” e “habitats”, por outro, a reforma da Política Agrícola Comum (PAC), de 1992, momento em que se assistiu à introdução da componente ambiental numa ótica de proteção. Outro passo importante deu-se em 1999, quando é criada a Política de Desenvolvimento Rural como um dos pilares da PAC.

Paralelamente à valorização da componente ambiental no contexto do espaço rural, o turismo, centrado no aproveitamento dos recursos locais decorrentes da cultura e do património, surge também como uma nova alternativa de política para o desenvolvimento dos pequenos municípios em contexto rural (Marafon, 2014). A cultura tornou-se, assim, um recurso importante refletido na utilização do património cultural nas trajetórias de desenvolvimento local da União Europeia (Durmaz et al., 2010).

Segundo o relatório da OECD de 2009, dedicado ao “Impacto da Cultura no Turismo”, existe uma clara relação entre turismo, cultura e valorização do património, e, como aponta Richards (2013), essa relação não pode ser dissociada da criatividade, fazendo a ponte para as cidades criativas e para o turismo criativo. Para além do património cultural, encontramos outras manifestações culturais que são igualmente mobilizadoras do desenvolvimento turístico. É o caso dos eventos culturais onde se incluem festivais de música, teatro e afins, bem como a realização de feiras ou de concursos de natureza diversificada, atividades que podem surgir de forma combinada (ex. mostras de gastronomia, feiras de artesanato ou outros eventos ligados à história local, como as feiras medievais). Os eventos transformaram-se, assim, num fator muito poderoso de

desenvolvimento, pois fornecem a atividade e a animação necessárias para ativar espaços criativos. Richard (2013) refere que, por meio de programação cuidadosa e seleção de portfólio de eventos, é possível ligar a criatividade da população local ao setor cultural e criativo e aos visitantes. Marques da Costa, Alves e Endlich, em texto intitulado “Turismo, cultura, criatividade e desenvolvimento local: casos de estudo em municípios de pequeno porte em Portugal”, incluído no presente volume, reportam três exemplos da realidade portuguesa dos municípios de Montemor-o-Novo, Coruche e Óbidos.

Fazendo a transição entre as orientações de política dos espaços rurais para as dos espaços urbanos e, mais em particular, metropolitanos, podemos salientar o texto incluído neste volume, de Ângela Santos, intitulado “Política urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica”, onde se explica de forma detalhada a evolução do fenômeno da urbanização na realidade do Brasil e como as políticas relacionadas com o “urbano” foram sendo produzidas de forma a irem se adaptando às aceleradas mudanças ocorridas. A. Santos discute a evolução da urbanização na realidade brasileira e que respostas, em termos de políticas urbanas, foram sendo apresentadas ao longo dos últimos cinquenta anos. A autora refere que a acelerada urbanização do Brasil não foi acompanhada de políticas urbanas de ordenação do território, situação que se tornou mais crítica nas últimas décadas, onde a massificação do êxodo rural no Brasil alimentou uma expansão urbana periférica, que deu lugar a metrópoles não planeadas, carentes de habitação, equipamentos e acessibilidades. Essa ideia foi também defendida por outros autores que afirmam a década de 1970 como o marco para o “crescimento desordenado”, secundado com a criação de programas alternativos que se baseavam na autoconstrução (Ferreira et al., 2013). Posteriormente, a solução *Minha Casa Minha Vida*, mostra-se insuficiente pela excessiva penetração do mercado privado na produção de habitação social.

Quer o texto de A. Santos, quer o de Augusto Silva, relevam, para a importância da política urbana, adaptar-se aos territórios resultantes das novas formas de organização polinucleadas e ao aumento de fluxos entre esses polos. E a

gestão territorial tem de responder a essas novas configurações. Silva, com o título “Governanças metropolitanas no Brasil: cooperações intergovernamentais e coparticipações instituintes para a sustentabilidade da gestão dos territórios”, reporta que, para responder às necessidades e aos fluxos existentes, a gestão territorial tem avançado para formas multiescalares, envolvendo diferentes entidades político-administrativas que, pelas suas competências, só podem atuar em determinadas configurações territoriais. Para o autor, a emergência de novos arranjos de governança multinível é a resposta para os distintos problemas que caracterizam as regiões urbanas funcionais, definidas em torno das deslocações pendulares.

Hall (2002), Sassen (2002) e Scott et al. (2002), em obra editada por Scott (2002), discutem o conceito de cidade-região global e o desafio de reestruturação da governança desses territórios. Mas esse fenômeno está longe de se restringir à cidade-região global e aos contextos de metropolização. A organização funcional em territórios estruturados em torno de pequenas e médias cidades, quer em contexto de urbanização dispersa, quer em contexto territorial rural e de baixa densidade, apresenta as mesmas características, como se pode citar para o caso europeu, para o caso português (Marques da Costa e Marques da Costa, 2013) e para o contexto da América Latina, onde se inclui a realidade brasileira (Rua, 2006; Maturana et al., 2017).

### **Temas-chave no quadro dos novos desafios para os territórios**

A parte terceira do presente livro introduz-nos temas nos quais têm ocorrido mudanças rápidas, gerando novos desafios para a qualidade de vida das populações: o desenvolvimento da agricultura em contexto urbano e periurbano; a questão da mobilidade urbana pela sua relação com as políticas de desenvolvimento urbano saudável; a problemática do envelhecimento populacional nas cidades e algumas das consequências que operam; e a questão da organização empresarial em rede, como resultado da globalização do capital e dos

mercados, mas também assumida pelas empresas como uma estratégia para atingir uma maior competitividade.

A temática da agricultura em espaço urbano ou periurbano, embora tenha sido um assunto tomado pela FAO desde a década de 1990 (Smit et al., 1996), numa perspectiva que conferia à agricultura o papel de fonte de produção alimentar em áreas de forte concentração populacional e, ao mesmo tempo, fonte de emprego e rendimento, pela possibilidade de se desenvolver em regime de pluriatividade.

Nos últimos anos, a urbanização difusa fez aumentar o valor do solo, e a agricultura perdeu rendibilidade para a atividade imobiliária (Abrantes et al., 2013). Ao uso fragmentado do solo ou mesmo ao abandono da produção, juntou-se uma ocupação desordenada, onde o automóvel é rei nas deslocações das famílias, nos consumos de energia e nas emissões de CO<sub>2</sub>, contribuindo para a insustentabilidade dos territórios. Nesse contexto, a temática da agricultura urbana foi crescendo em importância pela associação feita ao seu contributo para o desenvolvimento sustentável (Van Tuijl et al., 2018) e reconhecendo o seu valor ambiental, económico, social e na saúde e bem-estar. Seguindo Tornaghi (2014), a agricultura urbana e periurbana é multidimensional, envolvendo diferentes técnicas de produção (ex: hidroponia), objetivos (ex: consumo, venda, educação) e formas de governança (ex: hortas comunitárias). Essa nova perspectiva tem expressão não só nos instrumentos de ordenamento territorial de escala regional, mas também nos planos diretores e em diretrizes urbanas delineadas com base nos princípios dos movimentos urbanísticos de eco-cidade, urbanismo verde e urbanismo sustentável (Lehmann, 2010). Aqui, combina-se a triologia “3F – food, farm and forestry” (alimentação, agricultura e floresta) como elementos promotores do equilíbrio dos ecossistemas e das cidades, contribuindo para a segurança alimentar (UN Food and Agriculture Organization, 2016) e concertando uma verdadeira relação urbano-rural no âmbito do paradigma da sustentabilidade social e ambiental.

Entre os 15 princípios do Urbanismo Verde encontram-se dois com maior ligação à dinâmica rural e à questão da agricultura no quadro urbano, promotores de bacias alimentares de proximidade: “A Cidade que maximiza a paisagem, os jardins e a biodiversidade” e “A Cidade com produção alimentar segura e biológica local” (Lehmann, 2010).

Abrantes e Gomes, com texto intitulado “Agricultura em espaço metropolitano: dinâmicas, tipologias e políticas espaciais para a sustentabilidade”, incluído nesta obra, fazem uma proposta de classificação dos municípios da Região Metropolitana de Lisboa, tendo em conta o tipo de agricultura que pode ser encontrada nos diferentes contextos de urbanização. Entre as conclusões destacam-se os nove grupos a que se chegou, agregados em três tipos de territórios (i) agrícola urbano; ii) agrícola periurbano; e iii) agrícola rurbano), praticando três tipos de atividades (i) agricultura de lazer; ii) agricultura intensiva e, em alguns casos, combinada com lazer; e iii) agricultura em declínio), resultados que se configuram como material de suporte à formulação de políticas públicas sustentáveis.

O segundo grande desafio dos territórios, nomeadamente dos espaços urbanos, relaciona-se com a mobilidade. O título “Transporte e Cidades Saudáveis: realidades, políticas e intervenções em Portugal”, elaborado por N. Marques da Costa, A. Louro e E. Marques da Costa, vem no seguimento das preocupações com a sustentabilidade, traduzida também num planeamento urbano voltado para a construção de comunidades mais sustentáveis e inclusivas capazes de proporcionar melhor qualidade de vida aos seus residentes. Um dos movimentos urbanísticos que mais se aproxima dessa perspectiva é o “Movimento Cidades Saudáveis”, que considera que a saúde é influenciada pelas condições de vida, de trabalho, do ambiente físico e socioeconómico dos indivíduos. Fonte de poluição e de sinistralidade rodoviária, elemento de acesso aos serviços, emprego e habitação, o transporte e a mobilidade são, por isso, dimensões fundamentais a ter em conta na construção de cidades saudáveis. Apesar das orientações dadas pela OMS para a elaboração do “Projeto Cidade Saudável” nas várias realidades

territoriais, só os municípios aderentes ao movimento é que partilham a metodologia, procurando integrar a saúde em todas as políticas.

O texto seguinte, de P. Nossa e A. Mota-Pinto, continua a problemática da mobilidade, nesse caso aplicada ao grupo dos idosos, um grupo em ascensão rápida no contexto demográfico europeu. “Mobilidade e segurança em contexto urbano: contributos para a redução do risco em populações idosas” é um capítulo que retrata o envelhecimento, identificando a sua incidência e buscando soluções que contribuam para o bem-estar das populações. O avanço da idade retira ao idoso a sua capacidade de mobilidade, situação que se agudiza, quer por razões económicas (baixo rendimento, condicionamento de deslocações para fins de consumo e lazer), quer por razões físicas (decorrentes de doença ou maior fragilidade que condicionam as deslocações), quer ainda por outras razões menos evidentes, como sejam as preocupações com a violência e a segurança em determinadas horas do dia. A mobilidade condicionada fomenta o isolamento, e o combate a essas situações é uma das metas a atingir para o planeamento de cidades saudáveis e inclusivas. As soluções são várias, destacando-se as ligadas ao planeamento de ambientes amigos do idoso, bem como no fomento de uma estratégia de prevenção da saúde que suporte um futuro envelhecimento ativo e saudável das populações (Green, 2012).

O quarto desafio aqui apontado relaciona-se com a constituição de redes de gestão empresarial, tendo por base o título de P. Marques e M. Ribeiro, “Atuação da rede de gestão empresarial no território brasileiro no início do século XXI”. Com esse texto, voltamos à discussão sobre a importância de compreender as formas de organização do território. Para além do que podemos observar como nós de um sistema urbano, temos uma estrutura invisível de fluxos de capital e produção, que usam as novas tecnologias para atravessar distâncias físicas e que permitem a constituição de redes que nem sempre têm proximidade física. Nesse contexto, as cidades assumem-se como os territórios onde as infraestruturas e equipamentos permitem o estabelecimento desses fluxos de capital e produção, consumando as ligações entre a economia e o território (Correia, 2018). A

competitividade do tecido econômico e territorial está amplamente relacionada com a capacidade de estabelecer esses fluxos com outros polos.

A realidade do Brasil mostra a existência de um conjunto de cidades onde essas questões ainda não são preocupação e, como os autores comentam, a malha de cidades conectadas está territorialmente concentrada, contribuindo para acentuar as disparidades de desenvolvimento territorial.

Esta obra assume-se como um percurso por conceitos e temas da geografia comuns aos territórios, mas onde, apesar de tudo, encontram-se singularidades, quer na realidade brasileira, quer na realidade portuguesa, que procuramos aqui retratar.



## Referências

- ABRANTES, Patrícia. *La métropolisation au Portugal: processus et politiques spatiales*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/38909>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- \_\_\_\_\_. et al. “Lezíria do Tejo: agriculture et étalement urbain aux marges métropolitaines de Lisbonne”. *Cahiers Agricultures*, v. 22, n. 6, p. 526-34, 2013.
- ASCHER, F. *Métapolis: acerca do futuro da cidade*. Oeiras: Editorial Celta, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Quetigny: Editorial del Aube, 2005.
- BENGIS, C. e SCHMIDT-THOMÉ, K. (eds.). *ESPON 1.1.2. – Urban-Rural Relations in Europe*, Luxemburg, ESPON Coordination Unit, s/d. Disponível em: <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2006/thematic-projects/urban-rural-relations-europe>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- CLEMENTE, Susana. *Políticas de desenvolvimento em áreas rurais classificadas: o caso português* (tese). Universidade de Lisboa, 2016.
- CORREA. *Caminhos paralelos e entrecruzados*. São Paulo: Ed. Unesp, 2018.
- COY, M. et al.. “Metropolitan Regions: challenges for sustainability and governance of periurban areas in Brazil”. *Confins* (on-line), n. 38, 2018. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/16904>. . Acesso em: 15 dez. 2019.
- DOMINGUES, A. *Cidade e democracia. 30 anos de transformação urbana em Portugal*. Lisboa: Editorial, Argumentation, 2006.
- DURMAZ, B. et al.. “Creativity, culture tourism and place-making: Istanbul and London film industries”. *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, v. 4, n. 3, 2010.
- EUROPEAN COMMUNITIES. *ESDP European Spatial Development Perspective – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of*

- the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1999.
- EUROSTAT. *Methodological manual on territorial typologies*. EU, Luxemburg. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial\\_typologies\\_manual](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial_typologies_manual). Acesso em: 15 dez. 2019.
- FERRÃO, J. “A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?”. *Revista eure*, v. 30, n. 89, p. 43-61, maio 2004.
- FERREIRA, A. et al.. “Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais”, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/14408>. Acesso em: 15 dez. 2019.
- GASPAR, J. “Cidades Médias e Cidades Intermédias: novas funções territoriais e novas formas urbanas em Portugal”. In BELLET, C. e LLOP. J. (eds.). *Ciudades Intermedias: urbanización y sostenibilidad*. Lleid: Editorial Milenio, 2000, p. 125-40.
- GREEN, G. “Age-friendly cities of Europe”. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, v. 90, Sup. p1, apud SCOTT, A. J. *Global City-Regions: trends, theory, policy*. Oxford University Press, Now York, 2002, p. 59-77.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE) – DGOTDU. *Tipologia das áreas urbanas*. Lisboa: INE-DGOTDU, 1998.
- LEHMANN, S. *The principles of green urbanism: transforming the city for sustainability*. Londres: Earthscan, 2010.
- LOUPA-RAMOS, I. et al. “Peri-urban landscapes in metropolitan areas: using transdisciplinary research to move towards an improved conceptual and geographical understanding”. *Proceedings AESOP-ACSP Joint Congress*, Dublin, 2013.

- LOURO, A. et al. "Sustainable urban mobility policies as a path to healthy cities – the case study of LMA, Portugal". *Sustainability*, v. 11, n. 10, 2019.
- MARAFON, G. J. "Territorialidades, ruralidades e as relações campo-cidade/Territorialities, ruralities and country-city relationship". *Campo-Território, Revista de Geografia Agrária*, v. 9, n. 18, 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/26897>. Acesso em: 15 nov. 2019.
- MARQUES DA COSTA, E. "Cidades médias: contributos para a sua definição". *Finisterra*, v. 37, n. 74, 13 dez. 2002. Disponível em: <http://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1592>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- \_\_\_\_\_. "Capítulo 4 – Ordenamento do Território – Alínea 4.2. – A Escala Europeia". IN GASPAR, J. e SIMÕES, J. M. (coords.). *Geografia de Portugal: planeamento e ordenamento do território*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2006, p. 260-67.
- \_\_\_\_\_ e MARQUES DA COSTA, N. "Relações entre urbano e rural no quadro das novas mobilidades em áreas rurais – o caso da Beira Interior". In CAVACO, C. *Atas do Seminário Internacional Repensar Portugal na Europa: perspectivas de um país periférico*. Estudos para o Planeamento Regional e Urbano. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, 2002, n. 55, p. 158-76.
- \_\_\_\_\_. "As pequenas e médias cidades portuguesas: dinâmicas demográficas e funcionais nos últimos quarenta anos". In MATURANA, Francisco et al. (eds.). *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica*. Santiago: Serie GEOlibros, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2017, 258-300.
- \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_. "Polycentrism, functional urban regions and labor mobility in Portugal – contradictions between sustainable development objectives and unsustainable patterns of mobility". *53rd ERSa Congress: Regional Integration: Europe, the Mediterranean and the World Economy*, Palermo, ago. 2013.

- MATURANA, F. et al. (eds.). *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica*. Santiago: Serie GEOlibros, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2017.
- OECD. *Territorial Indicators for Employment*. Paris: OECD, 1994.
- \_\_\_\_\_. *The impact of culture on tourism*. Secretary-General of the OECD, 2009.
- RÉMY, J. e VOYÉ, L. *A cidade: rumo a uma nova definição?* Porto: Afrontamento, 1992.
- RICHARDS, G.. “Tourism development trajectories: from culture to creativity?”. *Tourism & Management Studies*, n. 6, p. 6-15, 2009.
- \_\_\_\_\_. “Creativity and tourism in the city”. *Current Issues in Tourism*, 2013.  
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13683500.2013.783794>. Acesso em: 25 ago. 2019
- RODRIGUES, João Freire. “O rural e o urbano no Brasil: uma proposta de metodologia de classificação dos municípios”. *Análise Social*, n. 211, p. 430-56, jun. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0003-25732014000200008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732014000200008&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 15 dez. 2019.
- RUA, J. “Urbanidades no rural: o devir de novas territorialidades”. *Campo-Território, Revista de Geografia Agrária*, v. 1, n. 1, p. 82-106, fev. 2006.  
Disponível em: <https://repositorio.observatoriodocuidado.org/jspui/bitstream/handle/1823/1/11781-43706-1-PB.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.
- SASSEN, S. “Global Cities and Global City-Regions: a comparison”. In SCOTT, A. J. *Global City-Regions: trends, theory, policy*. Oxford/Nova York: Oxford University Press, 2002, p. 78-95.
- SCOTT, A. J. et al.. “Global City-Regions”. In \_\_\_\_\_. *Global City-Regions: trends, theory, policy*. Oxford/Nova York: Oxford University Press, 2002, p. 11-31.
- SMIT, J. et al. *Urban agriculture: food, jobs and sustainable cities*. Nova York: Publication Series for Habitat II, United Nations Development Programme

(UNDP), 1996, v. I.

TORNAGHI, Chiara. "Critical geography of urban agriculture". *Progress in Human Geography*, v. 38, n. 4, p. 551-67, 2014. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0309132513512542>. Acesso em: 30 jul. 2019.

UN FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *State of the World's Forests 2016. Forests and agriculture: land-use challenges and opportunities*. Roma: FAO, 2016.

VAN TUIJL E. et al.. "Opportunities and challenges of urban agriculture for sustainable city development". *European Spatial Research and Policy*, n. 25, p. 5-22, 2018.

## Notas

<sup>1</sup> Lei 11/82 de 2 de junho. A “Cidade” é uma entidade que se integra no espaço geográfico dos “concelhos.

<sup>2</sup> Publicação no DR 210/98 de 11/SÉRIE II, de 11/09/1998 – Tipologia das Áreas Urbanas (INE/DGOTDU, 1998), com três tipos de áreas: as “Áreas Predominantemente Urbanas”, as “Áreas Medianamente Urbanas” e as “Áreas Predominantemente Rurais”. Eram consideradas “Áreas Predominantemente Urbanas” as:

- freguesias que possuam uma densidade populacional superior a 500 hab/km<sup>2</sup> ou que integrem um lugar com população residente igual ou superior a 5.000 habitantes;
- freguesias semiurbanas contíguas às freguesias urbanas, segundo orientações e critérios de funcionalidade/planeamento, sendo consideradas freguesias semiurbanas todas as freguesias não urbanas que possuam densidade populacional superior a 100 e inferior ou a 500 hab/km<sup>2</sup> ou que integrem um lugar com população residente igual ou superior a 2.000 habitantes e inferior a 5.000 habitantes;
- freguesias sedes de concelho com mais de 5.000 habitantes.

<sup>3</sup> Na atualização de 2014 (Diário da República, 2.ª série, n.º 144, de 29 de julho de 2014), passa a ser considerada Área predominantemente urbana (APU) uma freguesia que contemple, pelo menos, um dos seguintes requisitos: 1) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia e o peso da área na área total da freguesia corresponde a espaço urbano, sendo que o peso da área em espaço de ocupação predominantemente rural não ultrapassa 50% da área total da freguesia; 2) a freguesia integra a sede da Câmara Municipal e tem uma população residente superior a 5.000 habitantes; 3) a freguesia integra total ou parcialmente um lugar com população residente igual ou superior a 5.000 habitantes, sendo que o peso da população do lugar no total da população residente na freguesia ou no total da população residente no lugar é igual ou superior a 50%.